



VAASAN YLIOPISTO
AVOIN YLIOPISTO

ARVOILLA HYVÄÄN HALLINTOON

Sanomalehtiyliopisto
2005

Julkaisija Vaasan yliopisto, Levón-instituutti, Avoin yliopisto, PL 700, 65101 Vaasa.
www.uwasa.fi/avoin/

Toimittaja Reeta Eskola
Kannen kuva Rauno Kaikkonen. **Taitto** Merja Kokko.

Oy Fram Ab, Vaasa 2005
ISBN: 952-476-174-2 ISSN: 1458-0055

ESIPUHE

Demokraattisuus, läpinäkyvyys, tasapuolisuus, rehellisyys ja vastuullisuus ovat eräitä hyvään hallintoon perinteisesti liitettyjä arvoja. Muun muassa nämä arvot ohjaavat eettistä pohdintaa, jota julkisesta toiminnasta ja sen menettelytavoista käydään. Hyvä hallinto on laaja käsite, jonka yhteyttä arvoihin käsitellään eri näkökulmista tässä kevään 2005 sanomalehtiyliopiston artikkeleista kootussa julkaisussa.

Sanomalehtiyliopisto koostui neljän tieteen tekijän esittelystä ja heidän laatimistaan artikkeleista. Professori, HTT Ari Salminen pohtii julkisen hallinnon, etiikan ja arvojen yhteyttä toisiinsa ja esittää käytännön esimerkkejä hyvästä hallinnosta. Julkisten palvelujen kannalta hyvää hallintoa käsittelee sosiaali- ja terveyshallinnon professori, HTT Pirkko Vartiainen. Hän esittää, että entistä monipuolisemman yhteistyön avulla on mahdollista ratkaista julkisten palvelujen ongelmia. HTL Ulla Isosaaren artikkelin aiheena on hyvä esimiestyö terveydenhuollon hallinnon eri tasoilla. HTT Olli-Pekka Viinamäki käsittelee artikkelissaan Euroopan Unionin hallintoa ja sitä, millä tavalla yhteiset eurooppalaiset arvot nivoutuvat siihen.

Vaasan yliopiston avoin yliopisto kiittää sanomalehtiyliopiston järjestämiseen osallistuneita, etenkin professori Ari Salmista ja muita julkisjohtamisen laitoksen tutkijoita, jotka kirjoittivat tämän julkaisun artikkelit. Sanomalehti Pohjalainen ansaitsee kiitoksen aiheen käsittelystä ja tieteellisen tutkimustiedon saattamisesta laajemman yleisön tietoisuuteen.

Vaasassa 6. päivänä heinäkuuta 2006

Reeta Eskola
Suunnittelija
Avoin yliopisto

SISÄLTÖ

ESIPUHE

ARVOT JOHTAVAT HYVÄÄN HALLINTOTAPAAN

Sanomalehtiyliopistossa esitellään neljän tutkijan näkemys hyvän hallinnon teemasta..... 7

Professori Ari Salminen on syventynyt virkamiehen arvomaailmaan 10

HYVÄ HALLINTO UUDISTAA ARVOJA

Arvot ohjaavat osaltaan julkisen toiminnan eettistä pohdintaa 12

Hyvinvointisektori on professori Vartiaisen ominta aluetta 17

YHTEISTYÖN ARVO JULKISISSA PALVELUISSA

Palvelujärjestelmän laajuus ja rajalliset resurssit altistavat
julkisen toiminnan kritiikille eriarvoisuudesta 19

Terveystenhoitaja ryhtyi terveydenhuollon tutkijaksi..... 25

HYVÄN ESIMIESTYÖN MAHDOLLISUUDET TERVEYDENHUOLLOSSA

Terveydenhuollon johtamisen vahvat perinteet..... 26

EU-tutkija miettii arvojen arvoa 31

EUROOPAN UNIONIN HYVÄ HALLINTO

EU-hallinnossa kolmen tyyppisiä päätöksiä 33

ARVOT JOHTAVAT HYVÄÄN HALLINTOTAPAAN

Sanomalehtiyliopistossa esitellään neljän tutkijan näkemys hyvän hallinnon teemasta

Tämän kevään sanomalehtiyliopisto käsittelee hallintotieteen alaa. Avoimen yliopiston ja Pohjalaisen yhteisprojektin asiantuntijaosuuden tuottavat Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitoksen ihmiset. Viidettätoista kertaa järjestettävä sanomalehtiyliopisto sai tällä kertaa otsikoksi ”Arvoilla hyvään hallintoon”.

Avoimen yliopiston koulutuspäällikkö **Outi Järvi** toteaa, että avoimelle yliopistolle sanomalehtiyliopisto on tärkeä osa opintotarjontaa, jota ei toteuteta muualla Suomessa. Järven mukaan sanomalehtiyliopistossa tiivistyvät avoimen yliopiston periaatteet.

— Sanomalehtiyliopisto on tarkoitettu kaikille ja se on tasapuolisesti kaikkien ulottuvilla toteutustapansa ansiosta. Sellainen avoin yliopistokin on, eli mahdollisuus opiskella iästä, asuinpaikasta tai koulutustaustasta riippumatta, Järvi sanoo.

Keväällä sanomalehtiyliopistosta tulee myös tutkimuksen kohde, kun siitä tehdään lukijatutkimus, jonka taustalla on monitieteinen tutkimushanke. Projektin vetäjä on Vaasan yliopiston viestintätieteiden laitokselta soveltavan kielitieteen professori **Merja Koskela**.

Ajankohtaista ja paikallista

Kun sanomalehtiyliopisto järjestettiin ensi kertaa vuonna 1992, aiheena oli suunnittelumaantiede. Koulutuspäällikkö Järvi arvelee myönteisen palautteen rohkaiseen avoimen väkeä järjestämään sanomalehtiyliopistoa välillä pariinkin otteeseen vuoden mittaan.

— Sanomalehtiyliopiston idean toi Suomeen Aamulehti-yhtymän viestintäjohtaja Seppo Sisättö, joka oli saanut ajatuksen Singaporessa erään viestintäkonferenssin keskustelujen tuloksena. Vaasalaiset sitten toteuttivat idean, Järvi kertoo.

Sanomalehtiyliopiston käytännöt ovat säilyneet vuosien varrella samankaltaisina. Kokonaisuuteen ovat tavanneet kuulua Pohjalaisessa julkaistavat asiantuntija-artikkelit, aiheeseen liittyvä seminaari ja joskus opetukseen on liitetty lähiopetustuntejakin. Nyt seminaaria tai lähiopetusta ei järjestetä.

— Joka kerta yksi Vaasan yliopiston ainelaitoksista tuottaa opinnot, esimerkiksi viime syksynä mukana oli laskentatoimen laitos ja aiheena tilintarkastus, Järvi kertoo, ja jatkaa, että teemat pyritään aina valitsemaan sekä yleistä että paikallista ajankohtaisuutta ajatellen.

Sanomalehtiyliopistosta tehtävässä lukijatutkimuksessa selvitetäänkin, millaiset tieteelliset aiheet ovat lukijoita kiinnostavia.

— Lukijatutkimuksen tavoite on selvittää, mikä saa sanomalehden lukijan kiinnostumaan tieteellisestä tiedosta ja minkälaisilla keinoilla sanomalehden sivuilla lukijaa voi tällaisen aiheen pariin houkutella, professori Koskela valottaa.

Hyvä hallinto ja arvot käsikkäin

Sosiaali- ja terveyshallinnon professori **Pirkko Vartiainen** ja hallintotieteiden professori **Ari Salminen** muistelevat molemmat osallistuneensa aiemminkin sanomalehtiyliopiston tekoon. Ensi viikolla alkavassa artikkelisarjassa he käsittelevät hyvää hallintoa ja arvoja, lähestyen teemaa omaan tutkimusalaansa sopivasta näkökulmasta. Vartiaisen artikkeli koskee yhteiskunnallisia arvoja ja hyvinvointipalveluja. Salminen puolestaan pohtii hyvää hallintoa ja arvoja.

— Hyvään hallintoon kuuluvat arvot siinä mielessä, että on olemassa lainsäädännössä ilmaistuja arvoja, jotka liittyvät hallintoon. Kuten esimerkiksi viime vuoden alussa voimaan tulleessa hallintolaissa luetellaan joukko periaatteita, joita kutsutaan hyväksi hallintotavaksi, Salminen erittelee.

Hyvä hallinto on laaja käsite, jonka yleisenä tavoitteena on korkeampi läpinäkyvyys ja demokratia yhteiskunnassa. Julkisessa toiminnassa hyvän hallinnon vaatimuksia ovat esimerkiksi laillisuusperiaatteen noudattaminen sekä tasapuolisuuteen ja vastuullisuuteen pyrkiminen.

Salmisen ja Vartiaisen mielestä yksi peruskysymyksistä hyvää hallintoa pohdittaessa koskee luottamusta: voivatko kansalaiset luottaa hallintoon? Professorien mukaan hyvän hallinnon määrittelyyn liittyy se, millainen suhde kansalaisilla ja hallinnolla on.

— Sitten on olemassa erilaisia eettisiä periaatteita, joiden mukaan toimitaan eri organisaatioissa ja ammateissa. Esimerkiksi virkamiehellä on periaatteet, joita hän joutuu työssään noudattamaan, Salminen selvittää arvojen ja hyvän hallintotavan yhteyttä käytännössä.

Kevään sanomalehtiyliopistossa artikkeleiden kirjoittajia on neljä. Hallintotieteilijöistä koostuvaan joukkoon kuuluvat Salmisen ja Vartiaisen lisäksi Olli-Pekka Viinamäki ja Ulla Isosaari. Tieteellisten artikkelien yhteydessä esitellään myös henkilöt tutkimustyön taustalla. Sarjan avaa Salmisen artikkeli, joka ilmestyy Pohjalaisessa tiistaina 3.5.

Armi Niemelä

Hyvä hallinto uudistaa arvoja

Arvot ohjaavat osaltaan julkisen toiminnan eettistä pohdintaa

Arvot
Hyvä hallinto on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Hyvä hallinto on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin. Hyvä hallinto on myös vastuuta, joka vaatii johtajilta ja työntekijöiltä sitoutumista yhteisiin arvoihin.

Korruption torjunta
Hyvä hallinto on myös korruption torjunta. Se vaatii selkeitä sääntöjä, jotka estävät lahjuksien, suhteiden ja muuten väärin perustettujen etujen vaikutuksen päätöksiin. Korruption torjunta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden seurata päätösten tekemistä.

Talouselämyksiä
Hyvä hallinto on myös talouselämyksiä. Se vaatii tehokkaita prosesseja, jotka varmistavat, että verot ja maksut ovat oikeutettuja ja että palvelut ovat laadukkaita. Talouselämyksiä on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden seurata hallinnon toimintaa.



Pohjanmaan yhden arvot
Pohjanmaan yhden arvot ovat: avoimuus, vastuutus, eettisyys, tehokkuus, laatu, ja kansainvälinen yhteistyö. Nämä arvot ohjaavat Pohjanmaan yhden toimintaa ja päätöksiä.

Hyvä hallinto ja muuta määrittelyä
Hyvä hallinto on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Hyvä hallinto on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Ilmanvirkkeliä
Ilmanvirkkeliä on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Ilmanvirkkeliä on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Kirjallisuutta
Kirjallisuutta on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Kirjallisuutta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Arvot
Arvot ovat laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Arvot ovat myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Korruption torjunta
Korruption torjunta on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Korruption torjunta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Talouselämyksiä
Talouselämyksiä on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Talouselämyksiä on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Arvot
Arvot ovat laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Arvot ovat myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Korruption torjunta
Korruption torjunta on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Korruption torjunta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Talouselämyksiä
Talouselämyksiä on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Talouselämyksiä on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Arvot
Arvot ovat laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Arvot ovat myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Korruption torjunta
Korruption torjunta on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Korruption torjunta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Talouselämyksiä
Talouselämyksiä on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Talouselämyksiä on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Ari Salminen on syventynyt virkamiehen arvomaailmaan

Arvot
Arvot ovat laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Arvot ovat myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.



Kuka?
Ari Salminen, 64, on virkamies, joka on työskennellyt julkisella sektorilla yli 30 vuotta. Hän on ollut mukana useissa merkittävissä projekteissa ja on tunnettu asiantuntijana julkisella sektorilla.

Virkaehtojen eettisyys
Virkaehtojen eettisyys on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Virkaehtojen eettisyys on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Ilmanvirkkeliä
Ilmanvirkkeliä on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Ilmanvirkkeliä on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Kirjallisuutta
Kirjallisuutta on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Kirjallisuutta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Arvot
Arvot ovat laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Arvot ovat myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Korruption torjunta
Korruption torjunta on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Korruption torjunta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Talouselämyksiä
Talouselämyksiä on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Talouselämyksiä on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Arvot
Arvot ovat laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Arvot ovat myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Korruption torjunta
Korruption torjunta on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Korruption torjunta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Talouselämyksiä
Talouselämyksiä on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Talouselämyksiä on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Arvot
Arvot ovat laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Arvot ovat myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Kirjallisuutta
Kirjallisuutta on laadunhallintaa, joka ei ole pelkkä tekninen asia. Se on myös arvotietoisuutta, joka ohjaa toimintaa. Kirjallisuutta on myös avoimuutta, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksiin.

Professori Ari Salminen on syventynyt virkamiehen arvomaailmaan

Hallintotieteen professori **Ari Salminen** on nauttinut täysillä tutkimusprofessorina toimimisesta. Hän arvostaa sitä, että on kyennyt keskittymään ainoastaan tutkimushankkeiden edistämiseen ja tutkimustiimien pyörittämiseen.

— Käytännössä se tarkoittaa sitä, ettei minun ole lainkaan tarvinnut tehdä hallinnollista työtä eikä minulla ole ollut opetusvelvollisuutta, hän myhäilee, ja toteaa samalla tämän ilon päättyvän heinäkuun lopussa. Sitten seuraa paluu normaaliin toimeen Vaasan yliopiston hallintotieteellisen tiedekunnan julkisjohtamisen laitoksen professorina.

Salminen alkoi opiskella hallintotiedettä Tampereen yliopistossa, missä hän lopulta väitteli tohtoriksi vuonna 1981. Vaasaan Salmisen tie toi pari vuotta myöhemmin.

— Vaasassa alettiin suunnitella julkishallinnon koulutusohjelmaa. Olen sen ensimmäinen suunnittelija. Vuoden 1983 alusta olen ollut täällä professorina, eli kuulun niin sanotusti tämän alan vanhaan kalustoon, hän kertoo.

Salminen on ollut vahvasti mukana Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekunnan kehittymisessä nykyiselleen. Pian tiedekunnassa avautuvaa filosofian yliopistolehtorin virkaa Salminen pitää tärkeänä. Hän näkee sen uutena avauksena sekä tiedekunnalle että koko yliopistolle.

— Upea ja hyvin istuva juttu tähän hallintotieteiden kokonaisuuteen, hän hehkuttaa, ja lisää pilke silmäkulmassa, että kaikissa oikeissa yliopistoissa tulisi olla filosofian oppituoli, ja nyt myös Vaasan yliopistossa ollaan sitä lähellä.

Salmisen innostusta asiaan selittää myös hänen syvä kiinnostuksensa filosofiaan. Hän kertoo harrastukseksi filosofisen kirjallisuuden keräämisen.

Värikkäämpi näkemys julkisesta sektorista

Ennen kevään sanomalehtiyliopiston alkamista sen kirjoittajat, eli julkisjohtamisen laitoksella työskentelevät asiantuntijat, pohtivat perin pohjin hyvä hallinto -käsitteen sisältöä. Hallintotieteiden osaajille lähes itsestään selvä ajatuskokonaisuus piti avata yleisesti ymmärrettävään tyyliin, eikä se lopulta ollut ihan helppoa.

— Ideana hyvä hallinto on periaatteessa arvokuormittuma, professori Salminen muotoilee nopeasti.

Hänen mukaansa hyvän hallinnon käsitteen lataaminen tutkimusta ajatellen on tutkijalle näkökulman valitsemista. Salminen on erikoistunut eettisiin näkökohtiin ja arvojen peilaamiseen julkisessa hallinnossa.

Etiikan teemaa hän käsittelee yhdessä tuoreimmista julkaisuistaan, Hyvän hallinnon etiikka, jossa syvennytään hallinto- ja johtamistyön eettisiin kysymyksiin. Julkaisua varten Salminen suoritti kyselytutkimuksen Vaasan keskussairaalan, hovioikeuden ja yliopiston esimiesten keskuudessa.

Viimeisimmän katsauksen julkisen työn tekijän arvomaailmaan professori teki menneenä syksynä. Sen tuloksista hän kirjoitti laajan artikkelin, joka ilmestyy kansainvälisessä julkaisussa kesäkuussa. Tutkimus koskee suomalaisten kansanedustajien arvokäsityksiä.

Salminen kertoo, että hallintotieteellisessä tiedekunnassa halutaan mielellään hälventää vallitsevaa, harmaan sävyistä käsitystä julkisen sektorin toimijoista.

— Yleensä julkisesta sektorista on mielessä sellainen klisee, että se on byrokratiaa ja jollain tavalla harmaata, kustannustehotonta ja mitätöntä. Näitä leimoja paukkuu niin paljon kuin vain keritään latoa.

Salminen haluaakin raivata tilaa näkökulmalle, josta katsottuna asia ei ole näin.

— Julkisella työllä on merkitystä ja se on mielekästä, hän painottaa.

Salmisen mukaan julkiselle sektorille voi hakeutua työhön ihan järkevästä syistä. Eli hallintotieteidenkin tiedekunnasta paperinsa saaneet maisterit eivät valmistu niin sanotuiksi byrokraateiksi, vaan verkostuneiksi asiantuntijoiksi hallinnollisiin tehtäviin. Heillä on toivon mukaan valmiudet arvioida myös kriittisesti asioita ja ilmiöitä.

— Moderni virkamieskoulutus sisältää paljon uutta juuri tulevaisuutta varten, hän muistuttaa.

Armi Niemelä

HYVÄ HALLINTO UUDISTAA ARVOJA

Arvot ohjaavat osaltaan julkisen toiminnan eettistä pohdintaa

Ari Salminen

Hyvä hallinto on kuormitettu lukuisilla arvoilla. Julkisessa hallinnossa tavoiteltavia arvoja ovat esimerkiksi tasa-arvo, laillisuus, puolueettomuus, rehellisyys, asiantuntijuus, palveluperiaate ja tuloksellisuus. Arvot ohjaavat omalta osaltaan julkisen toiminnan eettistä pohdintaa.

Hyvän hallinnon kohdalla kysytään, mikä on kansalaisten kannalta oikeudenmukaista, järkevää, vastuullista tai luottamusta herättävää käyttäytymistä? Miten torjutaan huonot menettelytavat?

Kuten tunnettua, eettisyyden vaatimukset ovat levinneet laajasti monille elämänaloille ja useisiin ammatteihin. Valtionhallinnon, kuntien ja pörssiyritysten toimintaa ohjeistetaan hyvän hallintotavan periaatteilla. Terveystieteissä, sotilastoiminnassa, tilintarkastuksessa, journalistiikassa, tietotekniikassa, opetustyössä ja asianajotoiminnassa ovat omat eettiset säännönsä.

12

Korruption torjuntaa

Hyvän hallinnon avulla taistellaan huonoa hallintoa vastaan. Korruptio on kaikkein tärkein esimerkki epärehellisestä ja epäoikeudenmukaisesta hallinnosta. Valtaa käytetään väärin, jos yksityinen etu syrjäyttää yhteiset pyrkimykset. Korruptoitunut hallinto on helposti lahjottavissa.

Eettisyyden puolustaminen on globaali haaste. Esimerkiksi monet Euroopan unionin uudet maat ja jäsenhedokkaat kamppailevat korruptiota ja vakavia hallinnollisia väärinkäytöksiä vastaan.

Suomalaisella yhteiskunnalla on suotuisat lähtökohdat torjua huonoa hallintoa kaikissa muodoissaan. Paljon julkisuutta saaneissa Transparency International -järjestön mittauksissa Suomi on useina vuosina peräkkäin sijoittunut aivan kärkeen maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukossa.

Tutkimusperinnöstä nykynäkemyksiin

Kautta historian filosofit ovat muotoilleet hyveitä, joiden seuraamista edellytetään julkisen vallan haltijoilta, johtavissa asemissa olevilta henkilöiltä ja kansan palvelijoilta eli virkamiehiltä.

Valtio- ja demokratiateoriat tarkastelevat poliittisen demokratian toimintaa ja kansalaisten osallistumisesta politiikkaan. Hyvän hallinnon periaatteita ovat kansanvaltainen osallistuminen, avoimuus ja läpinäkyvyys sekä toiminnan julkinen arvioitavuus.

Monet organisaatioteoriat kiinnittävät huomiota organisaatioiden sisäiseen järjestykseen, johtajan tehtäviin sekä henkilöstökysymyksiin, kuten esimies-alaisuuhteisiin. Oletetaan, että järkipäiset menettelymuodot tekevät hallinnosta tehokkaan. Myös pysyvyys, jatkuvuus ja suunnitelmallisuus kuuluvat julkisten organisaatioiden hyveisiin.

New Public Managementin kaltaiset johtamisopit edustavat toisenlaista perintöä. Niissä eritellään hallintotoiminnan suorituksia, kilpailukykyä ja sitä, millaisilla vaihtoehtoisilla tavoilla julkisia palveluja tulisi tuottaa. Alan tutkijoita kiinnostaa hallinnon suhde asiakkaisiin ja markkinoiden käyttäytymiseen. Hallinto on hyvää kun se on kustannustietoista, taloudellista ja hajautettua.

Mitä sitten on hyvä hallinto käytännön tilanteissa? Esitän lyhyesti muutamia huomioita, jotka perustuvat omiin tutkimuksiini.

Esimiestyön etiikka heijastaa ympäristöä

Työelämää tutkittaessa tulee toistuvasti esille se, että esimiestyössä on runsaasti toivomisen varaa. Monilla työpaikoilla voitaisiin paljon paremmin, jos esimiehet näyttäisivät paremmin esimerkkiä siitä, miten yhteiset arvot ohjaavat toimintaa.

Tutkimuksessani Hyvän hallinnon etiikka kiinnitettiin huomiota esimiesten johtamisarvoihin ja -periaatteisiin korkean profession organisaatiossa, tarkastelussa olivat hovioikeus, keskussairaala ja yliopisto. Vaikka arvoerot olivat vähäisiä, aineisto tuotti kolme hieman erilaista eettistä näkökulmaa.

Hovioikeus näyttäytyy legaalisen etiikan edustajana, jolle ovat keskeisiä laillisuus ja oikeusturvan kysymykset. Hovioikeudessa kiinnitetään huomiota erityisesti toimintaprosessien hallintaan. Keskeisenä haasteena on kehittää esimiestyötä. Keskussairaalaan soveltuu puolestaan palveluetiikka. Palvelutyössä korostuvat suorat asiakkuudet, ja johdon mukaan organisaatiossa halutaan kehittää ihmisten johtamista. Tässä vertailussa yliopisto on tyypillisimmillään asiantuntijaetiikan yhteisö. Asiakaskontaktit ovat suoria, ja yhtenä johtamishaasteena on niin sanottu hajanaisuuden hallinta.

Asiantuntijaorganisaatioiden uudistukset törmäävät joskus kovaan vastarintaan, erityisesti jos arvot on ikään kuin tuotu ulkoapäin. Eikä vähiten yliopistoissa, joista on juuri ajankohtaisia huomioita. Käsittäakseni yliopistoissa on vaikea tottua virkamiesjohtamisen virtaviivaiseen esimiesarviointiin, kun määritellään muun muassa professorin palkka- ja suoriutumistaso. Tiedeyhteisö haluaisi tehdä arviointinsa ensisijaisesti tieteen arvojen ja auktoriteetin ja toissijaisesti hallinnon kriteerein.

Pohjanmaan yhteiset arvot

Entä alueen, kuten esimerkiksi maakunnan, arvoperusta? Voiko alueesta muodostua hyvän hallinnon mukainen arvoyhteisö? Huonolta näyttää, jos kukaan ei johda alueen kehitystä, sovitut kompromissit jäävät laihoiksi ja jokainen puuhailee omissa nurkissaan. Maakunnalla ei tällöin ole paljon lisäarvoa annettavana asukkailleen.

Onneksi näin huonosti ei näytä olevan Pohjanmaalla. Tutkimuksessa Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta saimme tulokseksi, että avoimuus, vastuullisuus ja asiantuntijuus kuuluvat alueen toimijoiden tärkeisiin, strategisiin arvoihin. Yhteiset arvot parantavat alueen tahtotilaa, johtamisedellytyksiä ja maakunnan eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta.

Parhaimmillaan hyvä hallinto saattaisi olla itsessään alueen strategia. Erityisen arvokasta on, että asukkaiden osallistumista lisätään. Viranomaiset, yrittäjät ja eri kansalaispiirit on saatava konkreettiseen yhteistyöhön. Huippuosajat ja muut menestystekijät ovat alueen kilpailukyvyn perusta.

Ihannevirkamiestä etsimässä

14 Kun suomalaisilta kansanedustajilta kysyttiin, millainen on hyvä virkamies, yhdeksi vastaukseksi saatiin, että eettisesti korkeatasoisen virkamiehen tärkeimmät arvot ovat asiantuntijuus, totuudellisuus ja puolueettomuus.

Näitä aiheita kartoitetaan tekemässäni kyselyssä Lainsäätäjän arviot ja mielipiteet virkamieskunnan arvoista ja toimintaperiaatteista. Kysely tehtiin nykyisen eduskunnan kaikille kansanedustajille viime vuoden lokakuussa. Tutkimuksen tulokset (The Ethical Administrator) julkaistaan kesäkuussa kansainvälisessä konferenssissa.

Poliitikkojen ja virkamiesten välillä on vallittava keskinäinen luottamuksen ilmapiiri. Virkamieskunnalta odotetaan kansalaisten tasapuolista kohtelua, rehellisyyttä ja ihmisarvon kunnioittamista. Virkamiehen on osoitettava vastuullisuutta ja tilivelvollisuutta moneen suuntaan: kansalaisten, poliitikkojen ja myös oman organisaation suuntaan.

Monet merkit viittaavat siihen, että virkamiesihanne olisi hieman muuttumassa. Tämä kävi ilmi kansanedustajien kyselyssä. Kun arvoja punnittiin vertailu- ja valintatilanteessa, osoittautui, että myötätuntoinen, sosiaalisesti tiedostava ja tulossuuntautunut virkamieskuva on kansanedustajien silmissä hieman tavoiteltavampi kuin vahvaa objektiivisuutta, puolueettomuutta tai muodollisia menettelytapoja esiin nostava virkamieskuva.

Kirjallisuutta

- Timo Airaksinen (toim.): Ammattien ja ansaitsemisen etiikka. Näkemyksiä ammattien, johtamisen ja liike-elämän arvoista. Kolmas painos. Yliopistopaino. Helsinki 2002.
- Arvot arjessa - virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Toinen painos. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.
- Handbook of Administrative Ethics. Second edition. Revised and expanded. Editor Terry L. Cooper. Public Administration and Public Policy 86. Marcel Dekker, Inc. New York, Basel 2001.
- Niemi, Sari & Ari Salminen: Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta. Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen. Vaasan yliopisto. Levon-instituutti. Julkaisu No 117. Vaasa 2005.
- Salminen, Ari: Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 245. Hallintotiede 29. Toinen tarkistettu painos. Vaasa 2004.
- Salminen, Ari: Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004, 147 s.
- Salminen, Ari: The Ethical Administrator. The Views of Finnish Legislators in the Nordic Context. Presentation in EGPA/ASPA International Conference on Ethics and Integrity of Governance. A Transatlantic Dialogue. Leuven Belgium 2-5 June 2005.

Hyvinvointisectori on professori Vartiainen ominta aluetta

Sosiaali- ja terveyshallinnon professori **Pirkko Vartiainen** löysi hallintotieteiden opin-tojen pariin pitkän linjan kautta.

— Ensin kävin iltalukion, ja sitten aloitin perusopinnot vuonna 1983 ja valmis-tuin viitisen vuotta myöhemmin.

Tuolloin hallintotieteellinen koulutus oli juuri aloitettu Vaasan yliopistossa. Vartiainen onkin nähnyt tiedekunnan muuntumisen ja kasvamisen nykyiselleen sekä opiskelijan että myöhemmin laitoksen henkilökuntaan kuuluvan silmin. Tohtoriksi hän väitteli vuonna 1994.

Vartiainen oli aiemmin työskennellyt julkisella sektorilla, joten opintojen alus-ta lähtien hän koki alan täysin istuvaksi: ennen käytännössä viranomaisena toteutta-maansa löytyi teoriaa ympärille.

— Tällä hetkellä vedän professorina sosiaali- ja terveyshallinnon pääainetta. Sen opetus ja tutkimus analysoi hyvinvointiyhteiskunnan eri kysymyksiä. Koulutamme ihmisiä, jotka osaavat vastata vaatimuksiin, joita tämän päivän sosiaali- ja terveysorga-nisaatioiden eteen tulee jatkuvasti.

Laatua määrän sijaan

Tutkimustyössään Vartiainen selvittää erilaisten arviointimenetelmien avulla sitä, mitä julkisella sektorilla tapahtuu ja miten julkinen sektori toimii. Hän on kehittänyt niin sanottua monitahoarviointimenetelmää, jolla on tarkoitus saada mahdollisimman laaja kuva toiminnasta, jota kulloinkin arvioidaan.

— Käytännönläheisyys toki on mielenkiintoista, mutta olen myös liikkunut pal-jon menetelmäpuolella, ja pohtinut arvioinnin teoreettis-metodisia kysymyksiä.

— 1990-luvun alkupuolella huomattiin, että julkinen sektori tarvitsee arvioin-tia kehittämisen ja oppimisen välineeksi, ja silloin se alkoi minuakin kiinnostaa uu-dentyyppisenä ajatuksena, hän sanoo, ja jatkaa tehneensä ajatuksesta innostuneena väitöskirjansa monitahoarviointimenetelmällä kohteenaan lasten päivähoidon.

Julkisessa hallinnossa erilainen arviointi ja hallintotieteissä arvioinnintutkimus ovat keskeisiä ja laajasti huomiota saavia osa-alueita. Vartiainen mukaan nykyisin arviointi on erityisen suosittua siitä syystä, että asioita tehdään usein projektien kautta, joiden päätteeksi tuloksia ja onnistumista sitten mielellään arvioidaan. Projektien yleistymisen myötä arvioinnille on sekä käytännöllinen että tutkimuksellinen tilaus.

— Esimerkiksi kaikkiin EU-rahoitteisiin hankkeisiin kuuluu aina mukaan arviointiosuus ihan pakosta, Vartiainen tietää.

— Yksi väitöskirjani tekemiseen johtanut ajatus oli se, että halusin kokeilla, eikö arviointia voisi tehdä laadullisena tutkimuksena määrällisen sijaan. Määrällistä tehdään perinteisesti enemmän.

Ikäihmiset ja opinnot arvioinnissa

Tällä hetkellä Vartiaisen tutkimusprojekteista tärkein on Gerda –yhteistyöhanke, jossa on mukana suomalaisia ja ruotsalaisia tieteentekijöitä.

Hankkeessa analysoidaan ikäihmisten jokapäiväiseen elämään liittyviä asioita, ja tarkoituksena on kehittää vanhustenhuoltoa.

— Projekti on aika isotöinen, siinä tehdään laajat kyselyt ikäihmisille Suomessa ja Ruotsissa, Vartiainen kertoo.

— Kaikki tutkimukseni liikkuvat hyvinvointisektorin eri alueilla, ja myös koulutuspuoli on ollut jonkin verran mukana. Nyt minulla on myös menossa yliopistojen oppimiskeskuskusten arviointiin liittyvä tutkimus, että onhan näitä hankkeita, vähän liikakin joskus, Vartiainen naurahtaa.

Armi Niemelä

YHTEISTYÖN ARVO JULKISISSA PALVELUISSA

Palvelujärjestelmän laajuus ja rajalliset resurssit altistavat julkisen toiminnan kritiikille eriarvoisuudesta

Pirkko Vartiainen

Laajat ja monipuoliset julkiset palvelut ovat keskeinen osa suomalaista yhteiskuntaa. Siksi meillä jokaisella on vankka näkemys siitä, miten julkiset palvelut toimivat ja miten niiden pitäisi toimia.

Jos tekisimme katugallupin siitä, mitä julkiset palvelut ovat, saisimme luultavasti monia eri vastauksia. Suurin osa sisällyttäisi julkisiin palveluihin koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut. Pohdittaessa asiaa tarkemmin lisättäisiin luetteloon myös kulttuuripalvelut kuten teatteri- ja orkesteritoiminta sekä järjestys- ja turvallisuuspalvelut. Joillekin mieleen tulisivat myös monet infrastruktuuriin liittyvät palvelut kuten kadut tai vesi- ja viemärintijärjestelmät.

Tasa-arvo kehityksen perustana

19

Edellä kerrotut esimerkit julkisten palvelujen sisällöstä ovat vain osa siitä kokonaisuudesta, joita kutsutaan hyvinvointipalveluiksi. Hyvinvointipalvelujen kehittämisen keskeinen periaate on kautta aikojen ollut tasa-arvo. Tasa-arvoperiaate on välittynyt käytäntöön yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kautta. Erityisesti on kiinnitetty huomiota tasavertaisen tulonjaon kysymyksiin ja peruspalvelujen tasapuoliseen saataavuuteen.

Peruspalvelujärjestelmä kehittyi Suomessa kiihtyvällä vauhdilla aina 1940-luvulta 1980-luvun lopulle saakka. Esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvola- (1944), peruskoulu- (1968), terveyskeskus- ja päivähoitojärjestelmä (1972-1973) ovat kaikille suomalaisille tuttuja ja kansalaisten keskuudessa vankan kannatuksen saavuttaneita julkisia palveluja.

Ideologis-poliittisesti suomalaisen hyvinvointijärjestelmän kehitystä suosi toisen maailmansodan jälkeinen konsensuksen ja yhteisvastuun aika. Keskeinen ajatus oli yhteiskunnan vastuu yksilöiden hyvinvoinnista, ainakin siltä osin kun se voitiin taata universaalin palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmän avulla.

Erilaisia hyvinvointivaltiomalleja tarkasteltaessa pohjoismaista järjestelmää on kutsuttu sosiaalidemokraattiseksi hyvinvointivaltioksi. Termi viittaa erityisesti ajatukseen solidaarisuudesta ja yhteisvastuusta, puoluepoliittisesti suomalaisen hyvinvointijärjestelmän kehittämisestä ovat ottaneet vastuuta kaikki puolueet.

Selkänoja hyvän hallinnon periaatteista

Yhteiskunnan palvelujärjestelmän toiminnassa tulisi noudattaa niin sanottua hyvää hallintotapaa. Yksi keskeisimmistä palvelujärjestelmän tukipilareista on universaaliuden periaate, joka korostaa kaikkien yhteiskunnan jäsenten tasavertaista kohtelua ja mahdollisuutta saada tarvitsemansa julkiset palvelut. Universaaliuden periaatteen mukaisesti hyvinvointijärjestelmässä ei erotella palvelun käyttäjiä varallisuuden tai muun syyn nojalla. Tämä johtaa siihen, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ja siten myös demokratia korostuvat. Tutkijat kuvaavat kuntalaisten osallistumista social governance -termin avulla. Termi on kehitetty yksityisen sektorin omistajaohjausta kuvaavan corporate governance -käsitteen vastinpariksi. Social governance korostaa kuntalaisten mahdollisuutta toteuttaa ”julkista omistajaohjausta”. Käsitteen keskeinen ajatus on se, että kuntalaisilla veronmaksajina on oikeus valvoa hyvinvointijärjestelmän toimintaa sekä osallistua järjestelmän suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteuttamisvaihtoehtojen punnintaan. Tämä on erityisen tärkeää kun palvelutuotanto tulevaisuudessa eriytyy entistä enemmän yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin verkostoksi.

Toimivuus kuntien vastuulla

20

Kuntien vastuu julkisen palvelujärjestelmän rahoittamisesta ja toteuttamisesta on suuri. Tämä on palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta sekä positiivista että negatiivista. Positiiviseksi kuntien suuren roolin tekee se, että palvelut tuotetaan lähellä niiden kuluttajia ja se, että julkinen palvelutoiminta tapahtuu demokraattisen päätöksenteon alaisuudessa. Ongelmalliseksi kuntien vahvan roolin tekee se, että monipuolinen, responsiivinen ja laadullisesti korkeatasoinen palvelujärjestelmä vaatii yhä enemmän resursseja. Viime vuonna lähes 140 kuntaa teki alijäämäisen tuloksen ja tämä trendi näyttää jatkuvan, ellei löydetä uusia ratkaisuja palvelujärjestelmän ylläpitämiseksi.

Tulemme tulevaisuudessa varmasti näkemään tilanteita, joissa kuntien palvelutoiminnot ja perustoiminnot eriytetään selkeämmin toisistaan. Tällainen ratkaisu voi toimia kuntaliitosten ensiasteena tai välimuotona, koska se mahdollistaa palvelujen järjestämisen yhdessä naapurikuntien kanssa, mutta ei muuta kuntarakenteita sinällään. Toisaalta uskon myös niin, että puhtaiden kuntaliitostenkin tarve tulee olemaan vääjäämätön.

Terveystieteiden huolto ja koulutus kipupisteitä

Toisaalta palvelujärjestelmän laajuuden ja toisaalta kuntien rajallisten resurssien takia julkinen toiminta on usein arvostelun kohde. Kuntien palvelutuotantoa moititaan

kalliiksi, tehottomaksi ja jopa epätasa-arvoa lisääväksi. Epätasa-arvon katsotaan johtuvan siitä, että osa kunnista ei pysty takaamaan palvelujen tarkoituksenmukaista tuottamista. Kritiikin kohteena ovat olleet muun muassa terveydenhuolto ja koulutus.

Lääkärin virkojen vajaatäyttö on yksi runsasta keskustelua aiheuttaneista terveydenhuollon ongelmista. Esimerkiksi Vaasan sairaanhoitopiirin alueella lääkärivaje oli viime vuonna perusterveydenhuollossa 19 prosenttia ja erikoissairaanhoidossa 27 prosenttia, kertovat Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Lääkäriliiton tilastot. Tilanne ei osoita nopean elpymisen merkkejä.

Miksi suomalainen terveydenhuoltojärjestelmä ei sitten ole pystynyt ratkaisemaan lääkäripulaa? Asiaan ei ole olemassa yksittäistä selitystä. On kuitenkin todettava, että lääkäreiden koulutuksen lisääminen ei näytä toimivan patenttilääkkeenä, ongelman juuret ovat syvemmällä.

Itä-Suomesta saatujen kokemusten perusteella vaikuttaisi siltä, että terveyskeskustyön houkuttelevuuden lisääminen voi auttaa lääkäreiden rekrytoinnissa. Rekrytointia helpottavina houkuttimina ovat toimineet esimerkiksi terveyskeskustyön toimintaperiaatteiden uudistaminen ja lääkäreiden työajan järjestäminen niin, että heillä on mahdollisuus osallistua tutkimus- ja täydennyskoulutustoimintaan.

Koulutuksen osalta kuntalaisten kritiikki on kohdistunut erityisesti peruskoulujen lakkauttamiseen ja ryhmäkokojen kasvattamiseen. Viime vuosikymmenien aikana Suomessa on lakkautettu sadoittain peruskouluja. Lähes poikkeuksetta koulujen lakkauttamista on vastustettu, ja kuntalaiset ovat taistelleet kyläkoulujensa puolesta jopa vuosia. Tämä on monella tapaa ymmärrettävää, sillä suuri joukko suomalaisia on kasvanut kyläkoulukulttuurin varassa. Kielteistä arvostelua lisää vielä se, että kyläkoulujen lakkauttamisen hyötyjä, esimerkiksi taloudellisia säästöjä, ei ole pystytty selkeästi toteen näyttämään. Siksi lakkautukset on usein koettu epäoikeudenmukaisiksi ja kylien elinvoimaa heikentäviksi.

21

Yhteistyö on yksi ratkaisu

Kuntien ongelmien ratkaisemiseksi on vuosien kuluessa esitetty kumppanuutta ja yhteistyötä. Julkisten palvelujen alueella kuntien välinen yhteistyö on muodostunut perinteeksi erityisesti kansanterveystyön kuntayhtyminä ja sairaanhoitopiireinä.

Tänä päivänä on kuitenkin tultu tilanteeseen, jossa nämä perinteiset yhteistyömuodot eivät enää riitä. Tulevaisuudessa tarvitaan huomattavasti monipuolisempia yhteistyömalleja, jotta esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen laadun ja määrän ylläpitäminen olisi mahdollista.

Teoreettisissa malleissa kuntien yhteistyön nähdään etenevän viitenä askeleena informaation vaihtamisesta aina institutionaaliseen kumppanuuteen saakka. Informaation ja kokemusten vaihto ovat esimerkkejä alkavasta yhteistyöstä. Vaikka informaation vaihto ja satunnainen yhteistyö voi olla organisaation toiminnan kannalta mielekästä,

jäävät sen tulokset usein vähäisiksi. Konkreettisten tulosten saavuttaminen vaatii etenemistä yhteistyön tasoilla ylöspäin. Tuota etenemistä kuvataan oheisessa kuviossa yhteistyön portaista.

Yhteistyön ylintä porrasta kutsutaan institutionaalisen yhteistyön tasoksi, jossa korostuu yksilöistä riippumaton, suunnitelmallinen ja jatkuva toiminnallinen yhteistyö. Sen hyötyjä ovat konkreettiset tavoitteet ja yhdessä sovitut toimintatavat, mutta sen ongelmaksi voi muodostua hallinnollisten elementtien liiallinen kasvu. Tätä voidaan kutsua isäntä – renki syndroomaksi, joka tarkoittaa sitä, että yhteistyöorganisaation autonomisuus ylittää isäntäorganisaatioiden sietokyvyn. Esimerkiksi kuntayhtymiä on aika ajoin kritisoitu siitä, että ne eivät päätöksenteossaan ota tarpeeksi huomioon jäsenkuntiensa mielipiteitä.

Suurimmaksi osaksi kuntien ja eri organisaatioiden välinen yhteistyö on kuitenkin kaikkia osapuolia hyödyttävää. Otetaan esimerkiksi Vaasan ja Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirit. Kyseisten sairaanhoitopiirien yhteistyössä on edetty strategiselle tasolle, jossa yhteistyötä leimaa vakava pyrkimys konkreettiseen yhteistyöhön tietyillä toimintasektoreilla. Oheisessa kuviossa näin pitkälle edennyt yhteistyö asettunee tasolle kolme tai jopa neljä.

Strategiselle tasolle edennyt yhteistyö vaati osapuolilta luottamusta kumppanin osaamiseen, omien vahvuuksien tunnistamista ja erikoistumista. Kun yhteistyö perustuu yhteistyökumppaneiden vahvuuksille, sillä voidaan myös saavuttaa sekä professionaalisia että taloudellisia synergiaetuja. Nämä edut koituvat viime kädessä sekä yhteistyöosapuolien, kuntien että yksittäisten kuntalaisten parhaaksi.

Myös kulttuuriset ja kielelliset tekijät vaikuttavat siihen miten hyvin yhteistyö käytännössä onnistuu. Tämän osoitti selkeästi tutkimukseni, joka koski Suomen lähi-alueyhteistyötä. Tutkimuksessa tuli ilmi muun muassa se, miten tärkeitä on tuntee yhteistyökumppaneiden toimintatavat sekä varmistaa se, että asioista puhutaan yhteisin ja samalla tavoin ymmärretyin termein. Uskoakseni tämä kannattaisi ottaa huomioon myös oman alueemme yhteistyössä. Kulttuuristen tekijöiden käsittely on tärkeitä esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisessä, jotta todellisia muutoksia tapahtuisi käytännön toiminnan tasolle asti. Sairaanhoitopiirien välisessä yhteistyössä on taas syytä pohtia kielikysymyksen merkitystä erityisesti asiakkaiden kannalta, jotta se ei muodostuisi kehittyvän yhteistyön esteeksi.

Tulevaisuudessa kaivataan entistä monipuolisempia yhteistyömalleja, jotta esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen laadun ja määrän ylläpito olisi kunnille mahdollista.

Juha Harju

KIRJALLISUUS

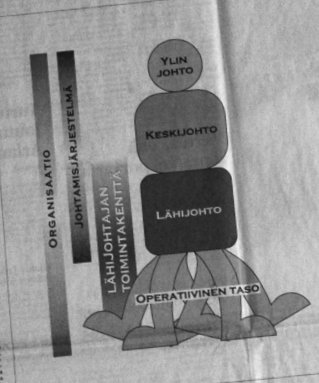
- Kantola, A. – M. Kautto (2002). Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla. Helsinki, Edita.
- Kosonen, P. (1998). Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere, Vastapaino.
- Vartiainen, P. (2005). Wicked Health Care Issues. An analysis of Finnish and Swedish Health Care Reforms. Research Volume: Advances in Health Care Management (julkaistaan touko - kesäkuussa)
- Vartiainen, P. (2002). Cultural Issues – Success and Failure in Finland's Neighbouring Areas Co-operation. In East-West Co-operation in Public Sector Reform. Cases and Results in Central and eastern Europe. (Eds,) F. van den Berg & G. Jenei & L.T. Leloup. IIAS Monographs, Vol 18. IOS Press, The Netherlands 31 – 45.

Hyvän esimiestyön mahdollisuudet terveydenhuollossa

Ylin johto
Kokonaan uuden terveydenhuollon rakentaminen on suuri haaste. Terveystieteiden tutkimus ja kehitys on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Terveystieteiden tutkimus on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Terveystieteiden tutkimus on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Terveystieteiden tutkimuksen vahvat perustat
Terveystieteiden tutkimus on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Terveystieteiden tutkimus on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Terveystieteiden tutkimus on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Tutkimusalueen muutos
Tutkimusalueen muutos on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Tutkimusalueen muutos on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Tutkimusalueen muutos on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.



Lähihoitajan taso
Lähihoitajan taso on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Lähihoitajan taso on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Lähihoitajan taso on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Lähihoitajan mahdollisuudet
Lähihoitajan mahdollisuudet ovat olleet keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Lähihoitajan mahdollisuudet ovat olleet keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Lähihoitajan mahdollisuudet ovat olleet keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Kirjallisuutta
Kirjallisuutta on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Kirjallisuutta on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Kirjallisuutta on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Terveydenhoitaja ryhtyi terveydenhuollon tutkijaksi



Kuka?
Kuka on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Kuka on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Kuka on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Uusi haaste
Uusi haaste on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Uusi haaste on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Uusi haaste on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Alkuperäinen haaste
Alkuperäinen haaste on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Alkuperäinen haaste on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä. Alkuperäinen haaste on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.



Uusi haaste on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Uusi haaste on ollut keskeinen osa terveydenhuollon kehitystä.

Terveydenhoitaja ryhtyi terveydenhuollon tutkijaksi

Ulla Isosaari rupesi opiskelemaan hallintotieteitä kuusi vuotta sitten. Sosiaali- ja terveyshallinnon opintoihin oli kovasti intoa, ja maisterin papereiden saamiseen kului vain kolme vuotta. Lisensiaatin työ valmistui viime helmikuussa. Isosaaren mukaan vaihto terveydenhoitajasta opiskelijaksi, ja sittemmin tutkijaksi, oli muhinut jo pitkään mielessä. Kuitenkin perheen lasten ollessa pieniä ei ollut syytä lähteä tiedemaailmaan seikkailemaan.

— Kun on perhettä, ei voi tehdä kohtuuttomia ratkaisuja. Sitten myöhemmin päätös piti vain tehdä: joko lähteä opiskelemaan jäädä entiseen työhön, Isosaari kertoo ratkaisustaan.

Kaksi vuotta takaperin Isosaari sai kunnallisalan kehittämissäätiön kolmivuotisen väitöskirja-apurahan. Sosiaali- ja terveyshallinnon assistentti hänestä tuli viime elokuussa, mihin asti hänellä oli vielä vanha virka terveydenhoitajana Kyrönmaan terveyskeskus kuntayhtymässä.

— Olen tavallaan samojen asioiden äärellä kuin terveydenhoitajan työssäni. Hoitotiedettä en olisi silti halunnut opiskella, vaan juuri sosiaali- ja terveyshallinto kiinnostaa minua. Muutos sisälsi myös omaa halua kehittyä, enkä silti koe jättäneeni terveydenhuoltoa.

Alemman johtoportaan äärellä

25

Isosaaren terveydenhuollon lähijohtamista käsittelevä väitöstudkimus on nyt hyvässä vauhdissa. Parhaillaan työn alla on kyselytutkimuksen suorittaminen alalla työskenteleville.

Usein johtamista tutkittaessa keskitytään ylimmän johtoportaan analysointiin. Isosaari sanookin, että on aiheellista kiinnittää huomiota myös siihen johtamistyöhön, joka tapahtuu lähimpänä työntekijää.

— Pyrin lähijohtajan aseman selventämiseen, koska se on työntekijän kannalta hyvin merkityksellinen.

— Tein aikoinaan graduni työhyvinvointikysymyksistä, ja siinä yhteydessä ymmärsin, kuinka merkittävä vaikutus lähimpänä olevalla johtoportalla on työntekijään, kertoo Isosaari tutkimuksensa lähtökohdista.

Jatkotutkimuksen poiki oivallus siitä, että lähijohtajilla on vähän valtaa ja paljon vastuuta, ja siksi liikkuma-ala jää epämääräiseksi. Kuitenkaan ongelman tarkastelu ei suju suoraviivaisesti erottelemalla vallan ja vastuun määrät vaakakuppeihin. Isosaari sanookin suuren kysymyksen piilevän juuri siinä, miten valtaa ja vastuuta tai tilivelvollisuutta voidaan yleensä tutkia. Valtaan liittyvät ainakin esimerkiksi taloudellinen päätöksenteko ja tiedottaminen.

— Ehkä tulevaisuudessa terveydenhuollon koulutukseen tutkimuksellani on tarjottavaa, sillä alan esimieskoulutus on jokseenkin epäyhtenäistä, Isosaari miettii.

Armi Niemelä

HYVÄN ESIMIESTYÖN MAHDOLLISUUDET TERVEYDENHUOLLOSSA

Ulla Isosaari

Julkisen hallinnon aloista terveydenhuolto herättää voimakkaita tunteita ja mielipiteitä. Erityisesti keskustelua on aiheuttanut resurssien rajallisuus ja yksiköiden kyky vastata lisääntyvään palvelujen tarpeeseen. Terveyspalveluun on aina liitetty eettisyys ja vastuullisuus toiminnan luonnollisina osina. Vallankäytöstä vastaavasti on varottu puhumasta. Ammattietiikka ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita terveydenhuollon hallinnon eettisyyttä, koska se on organisaation ja yksilön välisessä suhteessa ilmenevä ominaisuus ja on näin vain osa organisaation etiikkaa. Toinen merkittävä organisatioetiikan alue on johtajan ja alaisen välinen suhde.

Terveyspalveluun toiminta saa lopullisen muotonsa sairaaloiden ja terveyskeskusten osastoilla ja palveluyksiköissä. Onko johtaminen työyksiköissä mekaanista organisaation sääntöjen noudattamista vailla mahdollisuuksia vaikuttaa hyvän hallintotavan syntymiseen; omassa yksikössään tai peräti laajemmin?

26 Terveyspalveluun johtamisen vahvat perinteet

Terveyspalveluun johtamisessa on mukana runsaasti vanhaa perinnettä ja hierarkkisia rakenteita. Terveyspalveluun erityinen piirre on johtamisen ammattiryhmäkohtaisuus: hoitohenkilökunnalla ja lääkäreillä on oma johtamisjärjestelmänsä.

Lääkäriseurueelle on ominaista vahvat professionaaliset perinteet, joiden piirteitä ovat tutkimuspohjaisen tiedon monopoli, legitimoinnilla taattu ammattimonopoli, ammattietiikka, kehittynyt järjestötoiminta ja itsenäisyys. Mintzberg puhuu professionaalisesta byrokratiasta, jossa ammatilliset harjoittavat ammattiaan autonomisesti jakaen fyysiset olosuhteet ja avustavan henkilökunnan. Ammatillisen toimintaa rajoittavat yhtäältä lainsäädäntö ja organisaation säännöt ja toisaalta yleisön reaktiot tarjottuun palveluun. Työn valvonnasta huolehtii ammattikunta ja hallinnosta ammatilliset itse.

Hoitajien johtamisjärjestelmä on perinteiltään hierarkkinen ja byrokraattinen. Professionaalisessa byrokratiassa se on varsinaisille ammatillisille, lääkäreille, alisteinen. Hoitajien byrokratialle on ominaista auktoriteettihierarkia ja tarkka työnjako ammattiryhmien välillä. Toiminta perustuu sääntöihin ja määräyksiin, joissa on määriteltä hyväksyttävä ja ei-hyväksyttävä käytös, toimintapolitiikka, menettelytavat ja laatuun liittyvät toimenpiteet. Hierarkiaa on kuitenkin pyritty madaltamaan siirtymällä yksilövastuuseen ja tiimiperustaiseen työtapaan.

Tulosajattelu murtaa vanhoja rakenteita

Tulosajattelu alkoi saada jalansijaa julkisella sektorilla 1980-luvun lopulla, ja erityisesti 1990-luvun alun taloudellinen lama pakotti terveydenhuollon yksiköt kiinnittämään huomiota toiminnan kustannuksiin ja tuloksiin. Tulosajattelun myötä julkisen terveydenhuollon organisaatioita jaettiin tulosyksiköihin, joille annettiin huomattavasti aikaisempaa enemmän taloudellista päätösvaltaa. Koska näin jouduttiin tarkastelemaan toimintaa yksikkötasolla, kaksi vahvaa perinnettä oli liitettävä yhteen.

Byrokraattinen järjestelmä joutui luopumaan rutiineistaan ja joustamattomuudesta ja professionaalinen järjestelmä osittain autonomiastaan. Tulosjohtamisella ei ole juurikaan ollut vaikutusta ammattihierarkiaan, mutta sitä on pyritty madaltamaan moniammatillisten tiimien avulla. Tulosjohtaminen on tuonut hieman joustavuutta palkkaukseen, mutta organisaatioissa on edelleen jäljellä autoritaarisia johtamiskäytäntöjä, ja toimivallan rajat on tarkoin asetettu. Ammatillaiset puolestaan toimivat edelleen mahdollisimman autonomisesti kollegiaalisuutta noudattaen.

Liike-elämästä lainatut johtamisjärjestelmät ovat aiheuttaneet muutoksia yksiköiden perinteisessä tilivelvollisuusjärjestelmässä. Kun lääkärit ovat voineet toimia varsin autonomisesti asiantuntijoina vastaten toiminnastaan henkilökohtaisesti, ja hoitajat puolestaan ovat hierarkkisessa järjestelmässä noudattaneet organisaation asettamia määräyksiä, liike-elämän mallit ovat tuoneet mukaan responsiivisuuden ulottuvuuden ja poliittisen tilivelvollisuuden. Tämä näkyy esimerkiksi asiakas-termin käyttöön-
otossa.

27

Lähijohtajan asema

Terveydenhuollon lähijohtajat osallistuvat vahvasti yksikkönsä hoitotyöhön. Osastotasolla toimivien lääkärin työajasta valtaosa on potilastyötä ja hallinnollinen rooli on usein lähes olematon. Lääkärikunta on lisäksi varsin halutonta ottamaan johtamistehtäviä, ja hallintoon siirtyminen on lähinnä ajautumista. Myös osastonhoitajat osallistuvat potilastyöhön, mutta hallinnollinen rooli on lääkäriä vahvempi. Lähijohtaja joutuu toimimaan organisaatiossa toisaalta henkilökunnan edustajana, toisaalta hallinnon edustajana. Viime mainittu saa henkilökunnassa aikaan ajatuksen vihollisen puolelle siirtyneestä työtoverista. Hoitajien järjestelmässä johtaminen vielä jotenkuten hyväksytään, onhan laajan hoitajajoukon toiminta mahdotonta ilman toimivaa johtoa. Lääkärikunnan kohdalla hallintoon osallistuminen voi olla ristiriidassa vahvan lääkärin etiikan kanssa.

Sekä lääkäreillä että hoitajilla on oma eettinen ohjeistonsa. Molemmissa korostuu kollegiaalisuus ja vahva vastuu potilaasta. ”Lääkärin ammattietiikkaan ei sovi potilaiden priorisointi muun kuin lääketieteellisen syyn perusteella” (Suomen Lääkäriliitto 2005). Ohjeissa korostetaan myös, että resursseja ei pidä jakaa yksinomaan kysynnän perus-

teella, ja että tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset velvoittavat huomioimaan toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Kun lääkärin perinteiseen ammatinharjoittajan rooliin liitetään virkamiehen rooli, voi syntyä lojaliteettiongelma, jossa lääkäri joutuu pohtimaan, ollako lojaali potilaalle vai organisaatiolle.

Lähijohtajan mahdollisuudet toteuttaa hyvää hallintoa

Terveydenhuollon yksikkötasolla johtajan valta on rajattua. Rajoittavia tekijöitä ovat lainsäädäntö, sopimukset ja ohjeet. Käytännössä lähijohtajan toimivalta ei ole tarkkaan määritelty organisaation säännöissä, vaan se muotoutuu delegoinnin kautta. Lähijohtajan työtä kuvaa lyhytkestoisuus, vaihtelevuus ja sirpaleisuus. Toiminnassa etusija on välittömällä toimenpiteillä ja reaaliaikaisuudella. Mahdollisuudet vaikuttaa organisaation rakenteisiin ovat vähäiset. Lähijohtaja osallistuu toimintapolitiikan ja strategioiden laadintaan lähinnä välittäen tietoa yksiköstään.

Kun organisaation toimintapolitiikka on ylemmällä tasolla määritelty, lähijohtaja vastaa sen toimeenpanosta. Lähijohtajan vaikutusvalta perustuukin tehtäviin liittyvään tekniseen tietoon, määräysten ymmärtämiseen ja niiden oikeudenmukaiseen, johdonmukaiseen ja tasapuoliseen käyttöön.

28 Terveydenhuollon yksiköissä toimintaprosessien sujuvuus syntyy taitavan lähijohtamisen avulla. Lähijohtajalla on työntekijän näkökulmasta ensisijainen vaikutus toimintaan yksikön keulakuvana ja hengenluoja. Erittäin keskeinen toiminnan alue on henkilöstöhallinto. Sääntöjen ja määräysten tarkka noudattaminen ei yksin riitä. Henkilöstön palkkaamiseen, työvuorojen laatimiseen, lomien ja vapaiden sijoitteluun sekä sijaisten palkkaamiseen liittyy vahva vallankäytön mahdollisuus. Hyvä hallinto on työntekijän näkemistä yksikön pääomana, josta on pidettävä huolta. Tämä tarkoittaa oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta. Työntekijöiden hyvinvointi taas heijastuu palvelun laatuun.

Tulevaisuuden haasteet

Julkisessa terveydenhuollossa eletään mielenkiintoisia aikoja. Odotettavissa oleva suurten ikäluokkien eläköityminen uhkaa terveydenhuoltoa toisaalta työntekijäpuolan ja toisaalta palvelutarpeiden kasvun myötä. Työpaineiden kasautuessa nousevat esiin työhyvinvointikysymykset ja alan imago. Työntekijöiden ikärakenteen muutokset johtavat uusiin tilanteisiin. Esimerkiksi hoitajien kohdalla ikääntyvä osastonhoitajien joukko saa johdettavakseen nuoria uuden sukupolven edustajia, joilla on työn suhteen erilaiset odotukset ja arvot.

Yksiköiden tasolla vaikutusmahdollisuudet siihen, mitä tehtäviä suoritetaan, ovat vähäiset. Vaikutusmahdollisuudet liittyvät enemmän miten -kysymyksiin eli toimeen-

panoon, sen tehokkuuteen ja omien harkintamahdollisuuksien tunnistamiseen. Tulosajattelun siirtäessä vastuuta yksiköille niiden johtamistoiminta korostuu. Kansallinen terveydenhuollon hanke onkin kiinnittänyt huomiota johtamiskoulutuksen puutteisiin, ja se esittää moniammatillisten johtamisopintojen sisällyttämistä nykyisiin ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opintoihin. Lisäksi ehdotetaan täydennyskoulutusta jo työssä oleville.

KIRJALLISUUTTA

- Katz, Daniel & Robert L. Kahn (1978). *The Social Psychology of Organizations*. 2. painos. New York: Wiley & Sons.
- Mintzberg, Henry (1980). *The Nature of Managerial Work*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1983). *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Parviainen, Tuire & Anneli Sarvimäki: *Hoitotyön johtamisen eettiset lähtökohdat*. Teoksessa: *Hoitotyötä johtamaan*, 68–83. Toim. Riitta Simoila, Riitta Kangas & Jouko Ranta. Helsinki: Kirjayhtymä Oy.
- Suomen Lääkäriliitto (1988). *Lääkärin eettiset ohjeet*. Saatavissa: http://www.laakariliitto.fi/etiikka/liiton_ohjeet/eettinen_ohje.html
- Suomen Lääkäriliitto (2005). *Lääkärin etiikka*. Saatavissa: <http://www.laakariliitto.fi/files/Etiikka05.pdf>
- Suomen sairaanhoitajaliitto (1996). *Sairaanhoitajan eettiset ohjeet*. Saatavissa <http://www.sairaanhoitajaliitto.fi>

EU-tutkija miettii arvojen arvoa

Olli-Pekka Viinamäki on työskennellyt tutkimuksen parissa viitisen vuotta. Aika tuntuu hänestä hujataneen nopeasti ja huomaamatta.

— Ihmettelen joskus, että mihin kaikki aika on oikein mennyt. Onneksi olen pysynyt pitämään suhteellisen tasaisen tahdin julkaisujen ulossaamisessa, hän huokaa.

Viinamäki toteaa olevansa myös helpottunut siitä, että opinnäytteet ovat nyt takanapäin. Viimeisin, eli väitöskirja, tarkastettiin Vaasan yliopistolla ennen vuoden vaihdetta. Viinamäellä on siis taskussaan tieteellisen tutkimuksen ajokortti.

— Kunnes on väitellyt, kaikki ikään kuin odottavat sitä, ja kyselevät väitöskirjan perään, kun esimerkiksi kulkee kansainvälisissä seminaareissa, Viinamäki naurahtaa.

Rahaa hulluille vai monistetuille ideoille?

Väitöstutkimuksessaan Viinamäki tarkasteli EU:n rahoitusohjelmien viranomaiskoordinoitua. Vertailussa olivat Suomen, Ruotsin ja Irlannin viranomaisten toimintatavat.

— EU kirvoittaa monenlaisia mielipiteitä, ja monet suhtautuvat siihen vähintäänkin varauksella, eikä EU:a ainakaan suoraan myönnetä kannatusta, Viinamäki tietää.

EU ja aluekehittäminen ovat olleet koko matkan mukana hänen tutkimusurallaan. Toinen tutkimushaara on ollut yksityistäminen ja aluekehittäminen. Viime aikoina pakettiin ovat liittyneet myös arvot.

— Aluekehittämisestä tulee yleensä mieleen EU:n rahanjako, mutta se ei ole pelkästään sitä. Sen pitäisi olla kokeilevaa toimintaa, täyshullujen ideoiden läpiviemistä. Ideoita ei kuitenkaan tule siihen tahtiin kuin tarvittaisiin.

Viinamäen mukaan EU:n itälaajentuminen aiheuttaa lisäpaineita. Suomen osuus rahoituksesta vähenee huomattavasti. Siksi viranomaistoiminnan pitää olla viimeisen päälle jouhevaa ja tehokasta, jotta kaikki rahat saadaan hyötykäyttöön.

— Kaikki rahat joita ei saada Suomessa käytettyä, palautetaan Brysseliin, hän toteaa.

Arvot liian abstrakteja mitattavaksi

Tällä hetkellä Viinamäki tekee tutkimuksessaan hallinnon monitasomallia, niin sanottua multi-level governancea.

— Tausta-ajatuksena on se, että EU-komissio muodostaa kolmannen hallinnon tason, joka asettaa tietyt tavoitteet seuraavalle tasolle. Tämä toinen tasoon Suomen keskushallinto, joka muokkaa strategioita. Paikallisen hallinnon taso, eli esimerkiksi TE-keskus on ensimmäinen taso, joka hoitaa asioiden toimeenpanon.

Viinämäki on kiinnostunut siitä, millä tavoin asiat virtaavat näiden tasojen välillä, ja miten virtaa koordinoidaan.

Toinen pitkäaikainen tutkimusalue Viinämäellä on ollut yksityistäminen ja markkinaohjautuminen.

— Nyt ajankohtainen teema ovat arvot, ja niiden nivoutuminen hallintoon. Tästä olemme työstäneet tutkimusta yhdessä professori Ari Salmisen kanssa.

Arvot antavat periaatteen sille, mikä on hyvää toimintaa hallinnossa. Vaikuttaa siltä, että tällä hetkellä hallinnossa on useita yleviä arvoja, joita alleviivataan toiminnassa.

— Silti lähes aina palataan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, ja se on todella kapea näkemys, Viinämäki selvittää.

Hyvistä, ylevistäkin arvoista palataan liian usein tuottavuuden edistämiseen. Syynä on se, että tuottavuus on konkreettisempaa kuin esimerkiksi tasa-arvo tai objektiivisuus.

— On helpompi sanoa, että on toimittu taloudellisesti koko vuosi, kuin se, että ollaan oltu sataprosenttisesti tasapuolisia tai palveltu yhteistä hyvää. Arvot, joita on helppo mitata, korostuvat helposti, Viinämäki pohtii ajan henkeä.

Armi Niemelä

EUROOPAN UNIONIN HYVÄ HALLINTO

Olli-Pekka Viinamäki

EU:n lainsäädännöstä – asetuksista ja direktiiveistä – saa helposti uhkaavia uutisia. Käyrät kurkut on tuhottava polttamalla, grillauskielto astuu voimaan piakkoin ja paanukatot lahoavat ilman tervaa.

Tämänkaltaiset EU-tarinat ovat nykyisten kaupunkitarinoiden keskiössä. Tarinat kertovat ihmisten peloista, ahdistuksesta, mutta myös EU:n julkisesta imagosta. Sensaationhakuiset uutisoinnit ja perättömät mielikuvat voivat kaataa hyvätkin hankkeet.

Hallinnon hyvyys määrittyy pitkälti tekojen ja toimien mukaan. Kokonaiskuvan saaminen unionista ja sen hallinnosta on vaikeaa. Päivittäisessä keskustelussa toistuvat samat kysymykset. Mitä EU tekee ja kuka EU:ssa vastaa lopullisista päätöksistä? Miksi se ei kuuntele kansalaisia? Miten virkamiehillä voi olla näin paljon valtaa? Kysymykset ja vastaukset ovat hyvän hallinnon keskiössä.

EU-hallinnossa kolmen tyyppisiä päätöksiä

Otteen EU:n toiminnasta saa erottamalla Petersonin ja Bombergin tapaan kolme päätöksentekotyyppiä. Historiaa luovissa päätöksissä määritellään *kuinka ja miten paljon* EU muuttuu. Päätöksistä vastaavat jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ja ne syntyvät hallitustenvälisten neuvotteluiden tuloksena EU:n huippukokouksissa. Päätökset kirjataan jäsenvaltioita sitoviin sopimuksiin, esimerkkeinä Amsterdamin ja Nizzan sopimukset.

33

Toisen tyyppin päätökset määrittävät *mitä* EU tekee. Neuvosto ja parlamentti ovat päättävät elimet. Päätökset realisoituvat lainsäädäntönä (asetukset ja direktiivit) ja toimenpidesuosituksina.

Kolmas tyyppi on toimintatapaa koskevat päätökset: *miten* asiat toteutetaan. Tässä tyyppissä ollaan tekemisissä EU-hallinnon päivittäisten tehtävien kanssa. Päätöksenteko edellyttää monien virkamiesvetoisten komiteoiden ja valmistelukuntien sekä eri intressiryhmien yksityiskohtaisten vaatimusten yhteensovittamista. Toteuttaminen tapahtuu sekä viranomaisten tekemien rahoituspäätöksien että hallintopäätösten eli EU-lakien soveltamisen kautta.

Arvot, arvostukset ja yhteisesti sovitut periaatteet antavat selkärankaa kaikille mainituille päätöstyypeille. Millaisia nämä arvot ja periaatteet ovat? Miten yhteiset eurooppalaiset arvot heijastuvat päätöksissä?

Eurooppalainen hallintotapa

Useiden muiden kansainvälisten organisaatioiden tapaan EU:lla on oma hyvän hallinnon ohjelmansa. Vuonna 2000 komissio lanseerasi kattavan ja suurimuotoisen hallinnonuudistusaloitteen, *Eurooppalaisen hallintotavan*. Uudistustyötä ohjaavat tutut julkishallinnon periaatteet: avoimuus, vastuullisuus, tilintekovelvollisuus ja tehokkuus. Esitän lyhyesti näitä periaatteita konkretisoivia, mutta myös kritisoivia huomioita.

Avoimuudella on rajansa

Avoimuus on yksi hyvän hallinnon kulmakivistä. Avoimuus on ennen kaikkea keskustelua. Se edellyttää mielipiteiden esittämisen mahdollisuutta. Aito keskustelu EU:n toiminnasta ja hallinnon periaatteista on vaikeaa, koska se edellyttää osanottajilta kykyä kuunnella toisen näkökantoja ja perustella omat.

Euroopassa lukuisat tutkijat, mm. ranskalainen filosofi Pierre Bourdieu ja saksalainen Jürgen Habermas kritisoivat julkisen tilan – tantereen, jossa keskustelua käydään – puuttumista. Perusongelma on se, että päätöksenteko keskittyy yhä enemmän Euroopan tasolle ja julkinen keskustelu, mikäli sitä on, käydään kansallisella tasolla. Ainoastaan ääritapauksilla ja ylilyönneillä on mahdollisuus kantautua Eurooppatasolle.

34

Kevään 2005 keskusteluilmapiiri unionista ja sen tulevaisuudesta on ollut tulehdusherkkää. Esimerkiksi keskustelu hallintoa raamittavan perustuslain sisällöstä on luisunut koskemaan unionia ulkopoliittisena ja sotilaallisena toimijana. Suomessahan ulkopoliitikasta, saati turvallisuuspolitiikasta ei perinteisesti ole aidosti saanut keskustella. Mihin on kadonnut poliittis-hallinnollisesta järjestelmästä, sen arvoperustasta ja oikeutuksesta käyty keskustelu?

Oma lukunsa avoimuuteen ovat EU:n toimielimet. Tärkein asetuksista ja direktiiveistä päättävä elin, jäsenvaltioiden ministereistä koostuva neuvosto, kokoontuu suljettujen ovien takana. Jäsenvaltioiden linjaukset, kannat ja äänestykset neuvostossa jäävät arvailujen varaan. Esimerkiksi, kannattiko Suomi aluetukien siirtämistä uusiin jäsenvaltioihin vai ei?

Neuvoston työskentely korostaa hallitustenvälisyyttä ja jäsenmaiden viimekätistä päätösvaltaa. Hallitusten väliset suhteet on perinteisesti hoidettu diplomatian keinoin, suljettujen ovien takana. Onko tämänkaltaisen poliittis-hallinnollisen päätöksenteon aika ohi? Toistaiseksi jäsenvaltiot ovat olleet haluttomia jakamaan päätösvaltaa ylikansallisella tasolla. Parlamentin asemaa on vahvistettu, mutta neuvosto on pidättäytynyt todellisesta avoimuudesta ja päätösvalan jaosta.

Vastuullisuuden kehittämisessä suunta on selvä: EU:n poliittis-hallinnollinen päätöksentekojärjestelmä tarvitsee parlamentarismia. Tämä tarkoittaa, että neuvosto saatetaan parlamentaariseen vastuuseen päätöksistään Euroopan parlamentille.

Nykytilanteessa vastuu on vaillinainen. Parlamentti ei voi äänestää epäluottamuslauseesta, kuten esimerkiksi Suomen eduskunnassa tehdään. Nyt neuvoston toiminta punnitaan vasta kansallisissa parlamenteissa, kun ne äänestävät tarvittaessa oman hallituksensa EU-linjasta ja päätöksistä.

Hallinnon monitasoisuus hämärtää tilivelvollisuutta

Unionia kritisoidaan massiiviseksi ja kasvottomaksi byrokratiaksi. Kritiikki on paikannettavissa yleisesti komissioon, joka on korostuneesti EU:n toimeenpanokoneisto. Osuuko kritiikki oikeaan kohteeseen?

Erään vastauksen antaa ns. monitasohallinnan malli (multi-level governance). Sen mukaan EU-asioissa on kyse kolmitasoisesta hallintojärjestelmästä. Se liittyy yhdeksi hallintokoneistoksi sekä EU-tason toimielimet että jäsenvaltion keskushallinnon ja alue- ja paikallistason viranomaiset.

Tilivelvollisuus edellyttää selvää tehtävänjakoa. EU-tasolla laaditaan poliittiset suuntaviivat, päätetään jäsenvaltioiden välinen rahanjako ja yhteiset pelisäännöt. Kunkin jäsenvaltion keskushallinto operationalisoi nämä ja sovittaa ne jäsenvaltion tarpeisiin. Alue- ja paikallishallinnolla on vastuu varsinaisesta toimeenpanosta.

Monitasoisuutta voi konkretisoida EU:n aluepolitiikan avulla. Se nielee EU:n budjetista toiseksi suurimman osan (36 prosenttia) vain maatalouden osuuden ollessa suurempi (40 prosenttia). Aluekehittämismenojen lopullisesta käytöstä päättävät kansalliset, pääasiassa alue- ja paikallishallinnon viranomaiset. Esimerkiksi Suomessa reilut 50 valtion aluetason viranomaista tekee näitä rahoituspäätöksiä. Vastaavasti EU-tasolla päätetään ainoastaan jäsenvaltioiden välinen rahanjako ja varojenkäytön hyvin yleiset periaatteet.

35

Lisää tehoja virtaviivaistamalla

Hallinnontutkijan kannalta komission virkamieskoneisto on itseoikeutettu kiinnostuksen kohde. Kaikkiaan EU:n toimielinten palveluksessa on noin 32 000 henkilöä. Näistä komission valmistelu-, asiantuntija-, ja toimeenpanotehtävissä on noin 22 tuhatta. Tästä virkamiehiä on noin kaksi kolmasosaa, tulkkeja ja avustavaa henkilökuntaa yksi kolmasosa. Komission hallinto perustuu 26 pääosastoon, jotka ovat rinnastettavissa suomalaisiin ministeriöihin. Jokainen näistä vastaa tietystä tehtäväkokonaisuudesta. Esimerkkeinä voi mainita maatalouden, aluepolitiikan sekä työ- ja sosiaaliasioiden pääosastot.

Suuri byrokratia on julkisuudessa helppo leimata tehottomaksi. Eurooppalaisen hallintotavan julistuksessa esitetään joukko yksityiskohtaisia kehittämiskohteita. Mutta millaisista seikoista EU-hallinnon tehottomuus kumpuaa? Brittiläinen EU-tutkija Neill Nugent jäsentää komission hallinnon tehostamisen haasteet seuraaviin kohtiin.

Pääosastojen lukumäärän väitetään ylläpitävän hallinnon sektorikohtaisuutta. Se pirstaloi toiminnan tarpeettoman kapeisiin tehtäväkuviin. Tämä on haaste, koska monet yhteiskunnalliset ongelmat edellyttävät laajapohjaista kehittämistoimintaa. On yhdistettävä ennakkoluulottomasti esimerkiksi työllisyys-, sosiaali-, tietoyhteiskunta-, maatalous-, ja kilpailupääosastojen toiminta.

Toinen haaste on pääosastojen itsenäisyys. Puuttuminen toisen osaston toimintaan on hyvin rajattua. Tutkimukseni EU:n aluepolitiikan toteuttamisesta osoitti luopumisen omasta toimivallasta hyvin vaikeaksi. Onnistunut koordinaatio ja yhteistyö edellyttävät kykyä luopua omasta päätösvallassa.

Hierarkkisuus on kolmas tyypillinen haaste tehokkuudelle. Pääosastojen sisäinen organisointi seurailee ranskalaisen, Napoleonin sotilashallinnon perinteitä. Toki hyvinä puolina ovat selkeät käskytys- ja toimivaltasuhteet ja tehtäväkuvat. Haasteina ovat joustamattomuus, pitkät valvonta- ja tiedonvälityssuhteet sekä byrokraattisuus.

Hyvä hallinto ei saa jäädä hallinnon yksinoikeudeksi

36 On selvää, että eurooppalainen hallintotapa tai hyvä hallinto eivät synny julistuksella tai komission aloitteella. Hallinnon liiallinen aktiivisuus voi jopa vesittää hyvän hallintotavan. Olennaista on kansalaisilta lähtevä oikeutus – usko siitä, että poliittis-hallinnollinen järjestelmä ajaa ja palvelee heidän etuaan ja arvojaan. Tämä on huomiotava myös valtion ja kuntasektorin arvokeskustelussa ja palvelujen kehittämisessä.

Hallintolähtöisyyden torjumiseksi ponnistuslautaa on haettava yleisistä, yhteisistä eurooppalaisista arvoista. Tavoiteltavina arvoina voivat toimia yleiset hyveet: demokratia, tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. Näitä voidaan täsmentää eri palveluiden käyttäjien tarpeista lähtevillä arvoilla. On syytä toivoa, että yhteisesti jaetut arvot todistavat EU:n olevan ihmisten yhteisö eikä pelkkä kasvoton byrokratia.

KIRJALLISUUTTA

- Nugent, Neill (1999). *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills: The Macmillan Press.
- Peterson, John & Elizabeth Bomberg (1999). *Decision-Making in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Sihvola, Juha (1998). Eurooppalainen kosmopoliittisuus. Teoksessa: *Westfalenista Amsterdamiin: Nykyaika – historia – EU*, s. 39–59. Toim. Eino Lyytinen, Juha Parikka & Jukka-Pekka Pietiäinen. Helsinki: Edita.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2004). *A Theory of Coordination and Its Implications on EU Structural Policy: A Comparative Study of the Challenges for Coordination in Structural Funds in Finland, Ireland, and Sweden*. Acta Wasaensia No 132, Administrative Sciences 9. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sarjassa julkaistut teokset:

1/1991	Kielikylpymenetelmä: Kielen käyttö mielekkääksi
2/1992	En modell för språk i daghem och skola Language Acquisition at Kindergarten and school
3/1993	Sanomalehtiyliopisto Suomi lamassa - Esimiestyön kehittäminen - Suunnittelumaantiede
4/1993	Yrittäjyyden uudet ulottuvuudet
5/1993	Kuluttajakäyttäytyminen
6/1994	Opiskelusta elämänlaatua aikuisopiskelijan selviytymisopas
7/1994	Kahden kielen kautta monikielisyyteen
8/1995	Yritysriski vai riskiyritys
9/1995	Kansainväliset liikeneuvottelut
10/1995	Hyvinvointivaltion uudet arvot
11/1996	Tänä päivänä. Sanomalehtiyliopiston tutkielma ajan hengestä.
12/1996	Developing Core Competencies in Small Business for the 21st Century
13/1996	Kielikylpy: Kielitaitoon käytön kautta
14/1996	Kielikylvyllä suu puhtaaksi
15/1997	Tiimit ja johtaminen
16/1998	Julkisjohtaminen
17/1998	Ihmisiä sanomalehtiyliopistossa 1992-1998
18/1998	Päätöksenteon ja ennustamisen matematiikkaa
19/1998	Johdatus muotoiluun
20/1999	Tuhat vuotta Pohjanmaan historiaa
21/2000	Aluetalouden rakenteet ja toiminta
22/2001	Tuotantotalouden erityiskysymyksiä. Ketterää ja tuottavaa ulkoistamista kestävän kilpailukyvyn näkökulmaa unohtamatta
23/2002	Itsetuntemuksesta voimaa työssä jaksamiseen
24/2003	Nimellään paikka löydetään Pohjanmaallakin. Nimistöt ja nimistöntutkimus
25/2004	Hyvä, paha informaatio – informaatio-oikeuden erityiskysymyksiä
26/2004	Tilit tarkastukseen vai tarkastajat tilille – Tilintarkastuksella on pitkät perinteet
27/2005	Arvoilla hyvään hallintoon